



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR PN-N.4131.212.1.2024.MF

Wrocław, 9 stycznia 2025 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 w związku z art. 99 ust. 1a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr V/31/24 Zgromadzenia Związku Gmin Zagłębia Miedziowego z dnia 10 grudnia 2024 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XXXVI/182/24 z dnia 4 kwietnia 2024 r. w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Uzasadnienie

Zgromadzenie Związku Gmin Zagłębia Miedziowego na sesji w dniu 10 grudnia 2024 r. podjęło uchwałę Nr V/31/24 w sprawie zmiany uchwały Nr XXXVI/182/24 z dnia 4 kwietnia 2024 r. w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 11 grudnia 2024 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził jej podjęcie z istotnym naruszeniem art. 6r ust. 3 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2024 r. poz. 399) oraz art. 101a ust. 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2023 poz. 1587 z późn zm.) w związku z art. 1a i art. 1b ust. 2 przywołanej ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, polegającym na przekroczeniu kompetencji i nałożeniu na adresatów obowiązków dotyczących segregowania odpadów budowlanych i rozbiórkowych, które nie znajdują oparcia w przepisach prawa.

Analizowaną uchwałą Zgromadzenie Związku Zagłębia Miedziowego, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 41 ust. 1, w związku z art. 69 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 6r ust. 3-3d w związku z art. 3 ust. 2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, a także § 7 ust. 2 pkt 1 statutu Związku Gmin Zagłębia Miedziowego (Dz. Urz. Woj. Legnickiego z 10.06.1994 r. Nr 13, poz. 108), przyjęło uchwałę Nr V/31/24 w sprawie zmiany uchwały Nr XXXVI/182/24 z dnia 4 kwietnia 2024 r. w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Mocą uchwały Nr V/31/24 Zgromadzenie Związku Gmin Zagłębia Miedziowego znówelizowało uchwałę Nr XXXVI/182/24 Zgromadzenia ZGZM w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, wprowadzając zmianę w § 5 ust. 1 pkt 1 lit. k w brzmieniu: „k) posegregowane odpady budowlane lub rozbiórkowe, pochodzące z remontów.” (por. § 1 uchwały). Zgodnie z § 2 uchwały podlega ona publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego, a zgodnie z § 3 uchwała wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2025 r.

Tymczasem nowelizowana uchwała Nr XXXVI/182/24 Zgromadzenia Związku Gmin Zagłębia Miedziowego z dnia 4 kwietnia 2024 r. w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi (Dz. Urz. Woj. Doln. z 17.04.2024 r. poz. 2489) w § 5 ust. 1 pkt 1 lit. k stanowi, że „W zamian za uiszczoną

przez właścicieli nieruchomości zamieszkałych opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, właściciele tych nieruchomości mogą dostarczać do punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych (PSZOK), następujące frakcje odpadów komunalnych: 1) w ilości nieograniczonej: a) papier, b) tworzywa sztuczne, c) odpady opakowaniowe wielomateriałowe, d) metal, e) szkło, f) bioodpady, g) przeterminowane leki i chemikalia, h) zużyte baterie i akumulatory, i) zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, j) meble i inne odpady wielkogabarytowe, k) odpady budowlane i rozbiórkowe, pochodzące z remontów, (...)”.

W świetle poczynionych zmian legislacyjnych Zgromadzenie Związku Gmin Zagłębia Miedziowego postanowiło o obowiązku, w zamian za uiszczoną przez właścicieli nieruchomości zamieszkałych opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, dostarczania do punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych (PSZOK) posegregowanych odpadów budowlanych lub rozbiórkowych, pochodzących z remontów. Uchwała, zgodnie z jej § 3, wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2025 r. Intencję wprowadzonej zmiany Zgromadzenie Związku wskazało w uzasadnieniu do uchwały, cyt.: „*Od 1 stycznia 2025 r. wchodzi w życie nowelizacja ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach, która wprowadza obowiązek selektywnego zbierania odpadów budowlanych i rozbiórkowych, z podziałem co najmniej na: drewno, metale, szkło, tworzywa sztuczne, gips, odpady mineralne, w tym beton, cegłę, płytki i materiały ceramiczne oraz kamienie. Niniejszą uchwałą ustala się odmienny sposób świadczenia usług przez Punkty Selektywnego Zbierania Odpadów Komunalnych znajdujące się na terenie Związku Gmin Zagłębia Miedziowego. Od 1 stycznia 2025 r. mieszkańcy przywożący na PSZOK odpady budowlane i rozbiórkowe zobowiązani będą do ich posegregowania i wrzucenia do odpowiednich kontenerów.*”. Tym samym Zgromadzenie Związku, mocą uchwały Nr V/31/24, wprowadziło obowiązek segregowania przez właścicieli nieruchomości w punkcie selektywnego zbierania odpadów komunalnych (PSZOK) odpadów budowlanych lub rozbiórkowych, pochodzących z remontów. Ustanowienie tego obowiązku jest powiązane z nowelizacją ustawy o odpadach.

Materialnoprawną podstawę podjęcia przedmiotowej uchwały stanowi art. 6r ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zgodnie z którym „Rada gminy określi, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, szczegółowy sposób i zakres świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w szczególności częstotliwość odbierania odpadów komunalnych od właściciela nieruchomości i sposób świadczenia usług przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych.”. Na mocy art. 3 ust. 2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w razie wykonywania przez związek międzygminny zadań, o których mowa w art. 3 ust. 2, określone w ustawie prawa i obowiązki organów gminy, w tym uchwalanie aktów prawa miejscowego, wykonują właściwe organy tego związku. Zgromadzenie Związku Gmin Zagłębia Miedziowego upoważnione było zatem do podjęcia uchwały, wynikającej z upoważnienia art. 6r ust. 3 ww. ustawy, określającej szczegółowy sposób i zakres świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Zgromadzenie Związku podejmując uchwałę Nr V/31/24, której wejście w życie określono na dzień 1 stycznia 2025 r. musiało wziąć pod uwagę nie tylko zakres delegacji ustawowej z art. 6r ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, ale także całokształt regulacji prawnych celem wypełnienia konstytucyjnej zasady działania na podstawie i w granicach prawa, o czym stanowi art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483). Podkreślić należy, że zgodnie z art. 69 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym do zgromadzenia związku stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące rady gminy.

Zgodnie z wolą ustawodawcy, określoną w art. 6r ust. 2d ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w zamian za pobraną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi gmina zapewnia właścicielom nieruchomości pozbywanie się wszystkich rodzajów odpadów komunalnych, przy czym rozumie się przez to odbieranie odpadów z terenu nieruchomości, o których mowa w art. 6c ust. 1 i ust. 2, przyjmowanie odpadów, o których mowa w art. 3 ust. 2 pkt 6, przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych oraz zapewnianie przyjmowania tych odpadów przez gminę w inny sposób. Jak już wyżej wskazano Zgromadzenie Związku Gmin Zagłębia Miedziowego, na mocy art. 6r ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, jest upoważnione do podjęcia uchwały określającej szczegółowy sposób i zakres świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi. W uchwale, o której mowa w ust. 3, dopuszcza się ograniczenie ilości zużytych opon, odpadów wielkogabarytowych i odpadów stanowiących części roślin pochodzących z pielęgnacji terenów zielonych, ogrodów, parków i cmentarzy, stanowiących odpady komunalne, oraz

odpadów budowlanych i rozbiórkowych z gospodarstw domowych, odbieranych lub przyjmowanych przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w zamian za pobraną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi (art. 6r ust. 3a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach). W świetle przepisów prawa Związek Gmin Zagłębia Miedziowego zobowiązany jest do zapewnienia wszystkim właścicielom nieruchomości możliwości pozbywania się wszystkich rodzajów odpadów komunalnych określonych art. 3 ust. 2 pkt 6, w tym odpadów budowlanych i rozbiórkowych. Wobec tego rodzaju odpadów organ uchwałodawczy upoważniony jest wyłącznie do stanowienia o ograniczeniu ilości odpadów budowlanych i rozbiórkowych z gospodarstw domowych odbieranych lub przyjmowanych przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w zamian za pobraną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Co istotne Zgromadzenie Związku zobowiązane jest również do uwzględnienia innych przepisów ustawowych, zgodnie bowiem z art. 1a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w sprawach dotyczących postępowania z odpadami komunalnymi w zakresie nieuregulowanym w niniejszej ustawie stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2023 r. poz. 1587 ze zm.). W szczególności dotyczy to obowiązku stosowania przepisów szczególnych, tu: wynikających z ustawy o odpadach.

Ustawą z dnia 17 listopada 2021 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2021 r. poz. 2151) znowelizowano ustawę z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach. Na mocy ustawy z dnia 17 listopada 2021 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw do postępowania z odpadami budowlanymi i rozbiórkowymi z gospodarstw domowych stosuje się przepisy dotyczące postępowania z odpadami komunalnymi (art. 1 pkt 1). Natomiast na mocy art. 1 pkt 35 wskazanej ustawy w ustawie o odpadach dodany został rozdział 6a „Odpady budowlane i rozbiórkowe”, zgodnie z którego brzmieniem: „Art. 101a. 1. Odpady budowlane i rozbiórkowe zbiera się oraz odbiera selektywnie, z podziałem co najmniej na: drewno, metale, szkło, tworzywa sztuczne, gips, odpady mineralne, w tym beton, cegłę, płytki i materiały ceramiczne oraz kamienie. 2. Obowiązkowi, o którym mowa w ust. 1, nie stosuje się do gospodarstw domowych, punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych ani do odpadów budowlanych i rozbiórkowych, dla których nie ma obowiązku prowadzenia ewidencji odpadów określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 66 ust. 5. 3. Odpady budowlane i rozbiórkowe, które nie zostały zebrane i odebrane w sposób selektywny, podlegają sortowaniu co najmniej na: drewno, metale, szkło, tworzywa sztuczne, gips, odpady mineralne, w tym beton, cegłę, płytki i materiały ceramiczne oraz kamienie.”.

Z kolei ustawą z dnia 21 listopada 2024 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz ustawy o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2024 r. poz. 1834) nadano nowe brzmienie rozdziałowi 6a ustawy o odpadach, cyt.: „1. Wytwórca odpadów budowlanych i rozbiórkowych jest obowiązany do zapewnienia wysegregowania z wytworzonych przez siebie odpadów budowlanych i rozbiórkowych, których powstaniu nie mógł zapobiec zgodnie z art. 18 ust. 1, co najmniej: drewna, metali, szkła, tworzyw sztucznych, gipsu i odpadów mineralnych, w tym betonu, cegły, płytek i materiałów ceramicznych oraz kamieni w celu zapewnienia przydatności do przygotowania do ponownego użycia, recyklingu lub innego odzysku, chyba że wysegregowanie nie jest technologicznie możliwe lub brak wysegregowania pozwala na przygotowanie do ponownego użycia, recykling lub inny odzysk. 2. W przypadku gdy wytwórcą odpadów budowlanych i rozbiórkowych jest osoba fizyczna niebędąca przedsiębiorcą, obowiązek określony w ust. 1 wykonuje następny posiadacz odpadów, któremu ten wytwórca przekazał te odpady budowlane i rozbiórkowe. 3. Wytwórca odpadów budowlanych i rozbiórkowych oraz następny posiadacz odpadów, o którym mowa w ust. 2, mogą zlecić wykonanie obowiązku określonego w ust. 1 podmiotowi, o którym mowa w art. 27 ust. 2, w drodze umowy określającej dalsze zagospodarowanie wysegregowanych odpadów, zawartej w formie pisemnej pod rygorem nieważności. 4. Odpowiedzialność za wykonanie obowiązku, o którym mowa w ust. 1, ponoszą solidarnie wytwórca odpadów budowlanych i rozbiórkowych, następny posiadacz odpadów, o którym mowa w ust. 2, oraz podmiot, o którym mowa w art. 27 ust. 2. 5.³³⁾ Posiadacz odpadów wysegregowanych zgodnie z ust. 1 jest obowiązany do zapewnienia dalszego zagospodarowania tych odpadów zgodnie z art. 18 ust. 2-7.”. Zgodnie z art. 4 ustawy weszła ona w życie z dniem 1 stycznia 2025 r.

W uzasadnieniu do ustawy czytamy: „Jednym z podstawowych założeń projektowanej regulacji z zakresu gospodarki odpadami jest fakt, że to wytwórca odpadów jest obowiązany do zagospodarowania wytworzonych przez siebie odpadów. Odzwierciedleniem tego założenia w kontekście ustanowionego systemu segregacji odpadów budowlanych i rozbiórkowych jest art. 101a ust. 1 ustawy o odpadach, w którym jako pierwotny podmiot obowiązany do zapewnienia wysegregowania tych odpadów wskazano ich wytwórcę. Projektowana regulacja zakłada jedynie złagodzenie wymogu, aby segregacja była prowadzona „u źródła”, czyli w miejscu wytworzenia. W związku z powyższym w ust. 3 projektowanej regulacji wprowadzono przepisy umożliwiające

przekazanie odpadów innemu uprawnionemu podmiotowi, który przejmie obowiązek zapewnienia ich wysegregowania.

Jednocześnie w ust. 2 projektowanej regulacji utrzymano zasadę, zgodnie z którą obowiązek określony w ust. 1 nie dotyczy osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej (przy czym, aby uniknąć trudności przy określaniu i rozumieniu podmiotów objętych zakresem sformułowania „gospodarstwa domowe”, w projektowanej ustawie użyto pojęcia „osoby fizyczne niebędące przedsiębiorcami”). Z uwagi na fakt, że osoby fizyczne niebędące przedsiębiorcami mogą mieć trudności w zakresie sortowania odpadów budowlanych i rozbiórkowych na poszczególne frakcje, jak również z zamiarem zwiększenia prawidłowego wykonania obowiązku sortowania odpadów budowlanych i rozbiórkowych, w projektowanej ustawie wskazano, że obowiązek zapewnienia wysegregowania będzie wykonywał inny podmiot. Za osoby fizyczne niebędące przedsiębiorcami wykonanie obowiązku przejmie podmiot profesjonalny, np. PSZOK lub zleceniobiorca usługi budowlano-rozbiórkowej, przy czym PSZOK lub zleceniobiorca usługi budowlano-rozbiórkowej nie muszą wówczas samodzielnie przeprowadzać wysegregowania odpadów, ale mogą skorzystać z rozwiązania zawartego w ust. 3.

Mając na uwadze podstawowe założenie projektowanej regulacji przyjęto, że przekazanie odpadów budowlanych i rozbiórkowych innemu uprawnionemu podmiotowi nie zwalnia całkowicie wytwórcy odpadów budowlanych i rozbiórkowych z odpowiedzialności za wykonanie obowiązku wysegregowania. W związku z tym w projektowanym art. 101a ust. 4 ustawy o odpadach wskazano odpowiedzialność solidarną za niezrealizowanie ww. obowiązku. Odpowiedzialność solidarna wytwórców odpadów budowlanych i rozbiórkowych, następnych posiadaczy odpadów oraz podmiotów, o którym mowa w art. 27 ust. 2 ustawy o odpadach, za niewysegregowanie wytworzonych przez wytwórcę odpadów budowlanych i rozbiórkowych, będzie dotyczyć przypadku gdy obowiązek ten nie zostanie zrealizowany przez podmiot, któremu przekazano odpady. (...) Z odpowiedzialności solidarnej wyłączone będą osoby fizyczne nieprowadzące działalności gospodarczej.”.

W świetle powyższego z dniem 1 stycznia 2025 r. ustawodawca wprowadził obowiązek zbierania i odbierania odpadów budowlanych i rozbiórkowych przez wytwórcę w sposób posegregowany na określone frakcje tego rodzaju odpadów. Jednocześnie ustawodawca wprowadził złagodzenie obecnego brzmienia art. 101a ustawy o odpadach przez zniesienie obowiązku selektywnego zbierania u źródła. Zgodnie bowiem z art. 101a ust. 2 ustawy o odpadach w przypadku, gdy wytwórcą odpadów budowlanych i rozbiórkowych jest osoba fizyczna niebędąca przedsiębiorcą, obowiązek określony w ust. 1 (segregowania odpadów budowlanych i rozbiórkowych) wykonuje następny posiadacz odpadów, któremu ten wytwórca przekazał te odpady budowlane i rozbiórkowe. Tym samym każdy właściciel nieruchomości zamieszkałej, niebędący przedsiębiorcą, który wytworzył odpady rozbiórkowe i budowlane na terenie swojej nieruchomości, tj. „u źródła” został, w świetle art. 101a ust. 2 ustawy, wyłączony z obowiązku ich segregowania. Przepis ten expressis verbis stanowi, że w przypadku, gdy wytwórcą odpadów budowlanych i rozbiórkowych jest osoba fizyczna niebędąca przedsiębiorcą, obowiązek określony w ust. 1 wykonuje następny posiadacz odpadów, któremu ten wytwórca przekazał te odpady budowlane i rozbiórkowe.

Tymczasem Zgromadzenie Związku Gmin Zagłębia Miedziowego miało pełną świadomość nakładanego w dniu 10 grudnia 2024 r., ale z mocą obowiązywania od dnia 1 stycznia 2025 r., obowiązku dostarczania przez właścicieli nieruchomości zamieszkałych odpadów budowlanych i rozbiórkowych do punktów selektywnego odbierania odpadów komunalnych, prowadzonych przez Związek. Wskazuje na to uzasadnienie do uchwały stwierdzające, że od 1 stycznia 2025 r. mieszkańcy przywożący na PSZOK odpady budowlane i rozbiórkowe zobowiązani będą do ich posegregowania i wrzucenia do odpowiednich kontenerów. Nie zmienia faktu postanowienie w uchwale Nr V/31/24, że odpady pochodzą z remontów. Oczywistym jest, że odpady budowlane i rozbiórkowe dotyczą odpadów komunalnych.

W toku prowadzonego wobec uchwały Nr V/31/24 postępowania nadzorczego, pismem z dnia 18 grudnia 2024 r., Wojewoda Dolnośląski wystąpił o wskazanie podstawy prawnej wprowadzonego, mocą ww. uchwały, obowiązku dostarczania do punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych (PSZOK) posegregowanych odpadów budowlanych lub rozbiórkowych pochodzących z remontów.

W odpowiedzi Przewodnicząca Zarządu Związku Gmin Zagłębia Miedziowego, w piśmie z dnia 23 grudnia 2024 r. jako podstawę prawną działania wskazała na art. 6r ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Nadto Przewodnicząca Zarządu Związku uzasadniała wprowadzenie wobec mieszkańców gmin z terenu Związku Gmin Zagłębia Miedziowego, którzy przywieżą do punktu zmieszane odpady budowlane i rozbiórkowe, obowiązku posegregowania odpadów budowlanych i rozbiórkowych do odpowiednich

kontenerów wyłącznie argumentami finansowymi. Przewodnicząca Zarządu Związku wskazała, że: „Obowiązek rozsegregowania odpadów budowlanych i rozbiórkowych na poszczególne frakcje ma na celu ograniczenie kosztów zagospodarowania odpadów przyjętych na PSZOK. Koszty zagospodarowania czystego gruzu, betonu lub materiałów izolacyjnych, są znacznie niższe niż koszty zagospodarowania zmieszanych odpadów budowlanych i rozbiórkowych. Jednocześnie przychód ze sprzedaży surowców wtórnych wysegregowanych ze zmieszanych odpadów budowlanych (np. metale, tworzywa sztuczne) pomniejszy koszty funkcjonowania systemu gospodarki odpadami. Działanie to ma więc na celu optymalizację kosztów systemu i w konsekwencji nieobciążanie mieszkańców kolejną podwyżką opłaty za gospodarowanie odpadami. Postępowanie takie jest też zgodne z hierarchią sposobów postępowania z odpadami, zgodnie z którą recykling i inne procesy odzysku są wyżej notowane niż unieszkodliwianie”. Z wyjaśnień wynika zatem, że Zgromadzenie Związku, celem obniżenia kosztów funkcjonowania punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych, ustanowiło obowiązek segregowania odpadów budowlanych i rozbiórkowych przez właścicieli nieruchomości. Tymczasem właściciele nieruchomości ponoszą już opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, które stanowią dochód gminy, tu: Związku (art. 6r ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach). Z pobranych opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi gmina, tu: Związek, pokrywa koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, które obejmują koszty: 1) odbierania, transportu, zbierania, odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych; 2) tworzenia i utrzymania punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych, co z kolei wynika z art. 6r ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku. Tym samym Związek nie może „przerzucać” kosztów finansowania pszoku-u na właścicieli nieruchomości, którzy ponoszą już stosowną opłatę z tego tytułu.

W świetle wskazanych wyżej przepisów prawa nie można uznać złożonych wyjaśnień. Dopuszczenie do obrotu prawnego uchwały Nr V/31/24 podjętej w dniu 10 grudnia 2024 r. przez Zgromadzenie Związku Gmin Zagłębia Miedziowego z mocą obowiązywania od dnia 1 stycznia 2025 r., a więc pod rządami przepisu art. 101a ust. 2 ustawy o odpadach, równoznaczne byłoby z obejściem przepisów prawa, które Związek znał. Przede wszystkim jednak dopuszczenie uchwały Nr V/31/24 do obrotu prawnego naruszałoby konstytucyjną hierarchię źródeł prawa, wśród których uchwała, jako akt wykonawczy do ustawy byłaby z nią niezgodna. Z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wynika, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Przepis art. 94 Konstytucji ma zastosowanie do Zgromadzenia Związku Gmin Zagłębia Miedziowego w związku z art. 69 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym i art. 3 ust. 2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Wykonując powierzone zadania Zgromadzenie Związku musi mieć na względzie konieczność przestrzegania art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego akty prawa miejscowego winny regulować kwestie wynikające z delegacji ustawowej w taki sposób, by przyjęte w oparciu o nią normy uzupełniały, wydane przez inne podmioty, przepisy powszechnie obowiązujące, kształtujące prawa i obowiązki ich adresatów. Ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nie objętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt wykonawczy jest skierowany. Podkreślić należy, że do działalności organów samorządu terytorialnego w sferze zadań publicznoprawnych nie stosuje się zasady „co nie jest zakazane, jest dozwolone”, lecz regułę „dozwolone jest tylko to, co prawo wyraźnie przewiduje” – teza z wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 stycznia 1997 r., sygn. akt III SA 534/96.

Reasumując, organ nadzoru stwierdził, że uchwała Nr V/31/24 została podjęta z przekroczeniem zakresu upoważnienia z art. 6r ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz z naruszeniem art. 101a ust. 2 ustawy o odpadach w związku z art. 1a i art. 1b ust. 2 przywołanej ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem Organu Nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 w związku z art. 99 ust. 1a ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały lub zarządzenia organu związku międzygminnego wstrzymuje ich wykonanie

z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski

Anna Żabska